Mémoire sur le Projet de loi 57 - *Loi sur l'occupation du territoire forestier*
Soumis à l'Assemblée nationale du Québec
Comité du travail et de l'économie
Par le GCCEI/ARC, Septembre 2009

I. TITRE DU PROJET DE LOI 57

Tout d'abord, le titre du Projet de loi 57, «*Loi sur l'occupation du territoire forestier*» est offensant pour les peuples autochtones, y compris les Cris, et la référence à «l'occupation» sont tous deux inutiles et devraient être supprimés.

II. TECHNIQUE JURIDIQUE UTILISÉE POUR ASSURER LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME FORESTIER ADAPTÉ

La technique juridique qui sera utilisée pour assurer la mise en œuvre du Régime Forestier Adapté est insuffisante. À moins que Québec ne convainque la partie crie que sa technique juridique est aussi solide que la technique utilisée en 2002 dans la *Loi assurant la mise en œuvre de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, L.R.Q c. M-35.1.2, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) - Administration régionale crie («GCCEI-ARC») envisagera sérieusement contester la *Loi sur l'occupation du territoire forestier.*

Par exemple, l'article 361, paragraphe 2 du Projet de loi 57 prévoit que le gouvernement peut édicter des mesures d'adaptation pour assurer l'application de la *Paix des Braves* et ses modifications ultérieures. Non seulement le Projet de loi 57 vise à donner le pouvoir au gouvernement plutôt qu'à l'Assemblée nationale et ce, contrairement aux dispositions de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* («CBJNQ») et de *l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* («Paix des Braves»), il donne également un pouvoir discrétionnaire illimité au gouvernement d'adopter des «mesures d'adaptation» (même pas des règlements) pour garantir son application (plutôt que sa mise en œuvre) d'une manière imprécise.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette technique ouvre la porte à la contestation de l'applicabilité du Régime Forestier Adapté à des tiers comme les compagnies forestières. En outre, elle est juridiquement inadéquate puisqu'elle porte atteinte à des droits issus de traités cris protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Enfin, elle confère un pouvoir discrétionnaire administratif pouvant entraîner d'importantes conséquences quant à l'exercice des droits issus de traités, et qui constitue une atteinte aux droits issus de traités, en violation des obligations fiduciaires du Québec.

III. DISPOSITIONS PÉNALES

En contradiction avec la situation actuelle (ex. art. 95.32 à 95.34 de la *Loi sur les forêts*, introduite par L.Q. 2002, c. 25), le Projet de loi 57 est totalement muet au sujet des dispositions pénales applicables concernant les manquements au Régime Forestier Adapté. Cela est inacceptable si l'on considère que la technique du Québec visée au titre II des présentes ne peut certainement pas atteindre le but des articles 95.32 à 95.34 de l'actuelle *Loi sur les forêts.*

IV. RÉGIONALISATION

Selon la nouvelle approche décrite dans le Projet de loi et le document explicatif qui l'accompagne, le MRNF se retirerait en partie de la gestion opérationnelle de la foresterie dans les régions. Les bureaux locaux du MRNF seront davantage impliqués dans l'élaboration des plans forestiers pour le territoire local et le rôle du ministère consisterait à définir les orientations et les valeurs, la fixation des prix, l'approbation des plans et des permis, etc.

Il faut noter que les Cris ne sont pas nécessairement ou entièrement opposés à la décentralisation et la délégation des pouvoirs vers les régions. Ce sont les entités par l'intermédiaire desquelles Québec a présentement l'intention de décentraliser qui sont inacceptables (question plus amplement abordée dans le titre V ci-dessous). En plus d'être contraire aux principes fondamentaux de la démocratie, l'approche actuelle est également contraire aux droits ancestraux et issus des traités. Par conséquent, toute délégation devrait être faite à des entités ayant une représentation crie adéquate et en conformité avec la *CBJNQ*, son Régime Forestier Adapté, dans le plein respect des obligations de la Couronne issues des traités, de la législation et des relations fiduciaires avec les Cris, ainsi que la relation Nation à Nation entre le Québec et les Cris.

V. RÔLE DU MINISTRE ET DES ENTITÉS RÉGIONALES EN VERTU PROJET DE LOI 57

Tandis que le ministre demeurera responsable des orientations stratégiques nationales, de la stratégie et de la planification, le Projet de loi est conçu dans l'optique que les régions seront responsables d'assurer la coordination de tous les intervenants et de planifier le développement à un niveau régional.

Au niveau régional, le Projet de loi prévoit que cette planification régionale se fera à travers les Conférences Régionales des Élus locales (CRÉ), en tant que principal interlocuteur avec le gouvernement en ce qui concerne le développement régional, ainsi que les entités sous son autorité. En ce qui concerne la foresterie, les entités placées sous son autorité sont les Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire et la Table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire .

Cela signifie essentiellement que les Cris sont systématiquement exclus de tout rôle important dans le développement de leur territoire, ce pouvoir étant plutôt

confié aux CRÉ, aux Commissions et aux Tables locales. Tel que le Projet de loi 57 se lit actuellement, le rôle des Cris est envisagé comme étant limité à fournir des opinions par voie de consultations et à travers une représentation minoritaire dans les Commissions et Tables. La composition de ces entités est en complète contradiction avec la *Paix des Braves* et la *CBJNQ*, ainsi qu'avec les principes fondamentaux de la démocratie (en effet, les Cris représentent la majorité des usagers et des résidents du territoire).

VI. PLANIFICATION STRATÉGIQUE, TACTIQUE ET OPÉRATIONNELLE DE LA FORESTERIE EN VERTU DU PROJET DE LOI 57

Le Projet de loi vise à assurer que le ministre conserve la responsabilité de déterminer les orientations forestières globales, les objectifs et les buts à un niveau provincial. À ce titre, le ministre sera chargé de préparer une stratégie de gestion durable des forêts, des normes de gestion durable des forêts, un plan d'affectation des terres publiques (en vertu de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q, chapitre T-8.1), un guide de gestion durable des forêts et d'autres outils pour aider les acteurs régionaux à prendre des décisions (guides sur la sylviculture, etc.)

Bien que ceux-ci soient censés être achevés après consultation des Premières Nations, précisons clairement qu'aucun des documents ci-dessus ne peut être préparé ou approuvé en contradiction avec la *CBJNQ* ou la *Paix des Braves*. Par conséquent, la simple consultation (par exemple à l'article 9 du Projet de loi) pour l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan provincial ne suffira PAS.

VII. PLANIFICATION DE LA FORESTERIE EN VERTU DE LA *PAIX DES BRAVES* ET DE LA *CBJNQ*

Le développement de la foresterie est conçu dans la *CBJNQ* et la *Paix des Braves* comme un processus de collaboration de Nation à Nation entre les Cris et le gouvernement du Québec. Ce faisant et tel qu'exprimé aux sections 3.1 et 3.2 de la *Paix des Braves*, le Régime Forestier Adapté modifie la structure de base mis en place dans la *Loi sur les forêts* afin que:

a) les Cris participent aux processus de planification et de gestion des activités forestières;

b) le développement forestier soit adapté pour tenir compte du mode de vie traditionnel des Cris, et

c) les préoccupations de développement durable soient mieux intégrées.

Le Projet de loi 57 implique une nouvelle gestion globale des forêts et une nouvelle structure de planification et comporte un nouvel ensemble d'acteurs. Néanmoins, le Régime Forestier Adapté l'emporte sur toute nouvelle législation.

Le GCC(EI)-ARC est prêt à discuter de la manière dont le nouveau régime forestier provincial pourrait être intégré dans le Régime Forestier Adapté. Toutefois, toute modification apportée au Régime Forestier Adapté devrait sans aucun doute se faire dans l'esprit du régime, afin d'assurer la participation équitable des Cris en foresterie et dans le respect des droits des Cris et de leur mode de vie. Toute modification du Régime Forestier Adapté est également soumis au consentement des Cris.

VIII. CONSULTATION

Le Projet de loi prévoit que les Premières Nations seront consultées tant par le ministre et que par les organismes régionaux pour toutes les étapes de la planification forestière (voir par exemple, les articles 6, 9, 17,19, 45, 55, et 315 du Projet de loi 57, ainsi que la *Loi sur le ministère des Affaires Municipales et des Régions*). Bien que cela puisse paraître séduisant au premier abord, cela ne peut remplacer aucune des garanties du Régime Forestier Adapté.

Cette consultation limitée sans une participation adéquate est inacceptable. Au surplus, il faut dire que l'idée même de cette double consultation représente un lourd fardeau pour le GCC(EI)-ARC et les communautés cries. Cette approche implique une quantité incroyable de ressources et de temps afin de participer à plusieurs processus dans lesquels, en définitive, les Cris ont un rôle minoritaire et marginalisé par rapport à leurs voisins non autochtones. Les organismes et les processus mis en place pour la consultation et la participation des Cris à la *CBJNQ* et la *Paix des Braves* doivent l'emporter sur la consultation et la participation prévue au Projet de loi 57 – cela constitue un point sur lequel les Cris ne céderont pas.

IX. FORESTERIE SUR LES TERRES DE CATÉGORIE 1

La *CBJNQ* (5.1.10 (d)) prévoit que les Cris ont le droit d'utiliser la forêt pour leurs besoins personnels et communautaires dans les limites des terres de catégorie 1 et que les communautés cries disposeront des droits exclusifs sur l'exploitation commerciale des ressources forestières dans les terres de catégorie 1. La communauté crie obtiendra donc, dans ce cas, des droits de coupe ou des permis du Québec et aucun permis ne pourra être refusé en autant que la coupe commerciale soit conforme au plan de développement et de commercialisation accepté par le Ministère des terres et forêts.

Le Projet de loi 57 prévoit des plans et programmes spécifiques applicables à ce qui est défini dans la Loi comme une «forêt privée», à savoir une forêt tenue en vertu d'un titre de propriété détenu par une corporation foncière autochtone (Voir l'article 125 du Projet de loi 57). Certaines de ces sections sont susceptibles de poser problème à l'égard des terres de catégorie 1. Les droits des Cris sur les terres de catégorie 1 ne peuvent pas être affectés par le Projet de loi 57.

X. ALLOCATIONS DE BOIS GARANTIES POUR LES CRIS

Les allocations de bois garanties aux Cris (voir les articles 3.55 à 3.59 de la *Paix des Braves*) ne peuvent être réduites en aucun cas, y compris par l'effet des dispositions du Projet de loi 57.

XI. ZONES DE FORESTERIE

Les articles 17 à 20 du Projet de loi prévoient le processus par lequel les CRE proposeraient des zones prioritaires pour la production de bois (par exemple, des zones de sylviculture intensive), après consultation des communautés autochtones dans la région.

Le Régime Forestier Adapté ne prévoit pas la création de ces zones. Au contraire, la création de telles zones en territoire cri est soumis au consentement des Cris. Le consentement des Cris peut uniquement être obtenu par un amendement à la *Paix des Braves*, la *CBJNQ* ou les deux et seulement si la technique juridique appropriée est mise en place pour veiller à son application.

XII. RÉSEAU ROUTIER

Dans le cadre du Projet de loi, toute construction nécessaire du réseau routier afin d'assurer l'accès aux ressources forestières est présentée dans le plan opérationnel, qui est mis en place par le bureau régional du Ministère, en collaboration avec les Tables locales.

Toutefois, le Régime Forestier Adapté prévoit que le développement du réseau routier doit être fait en conformité avec plusieurs principes et en consultant les maîtres de trappage cris, les groupes de travail mixte («GTM») et l'ARC (pour le Plan régional de développement des terres publiques). Ces entités ne peuvent être limitées par le Projet de loi et leur contribution ne peut être soumise à la mise en œuvre préalable d'infrastructures inadéquates.

XIII. SUIVI ET SURVEILLANCE

Les articles 64 à 67 du Projet de loi prévoient un processus pour le suivi et la surveillance des opérations de foresterie sous l'autorité du ministre. Il faut se rappeler que le processus d'examen dans le cadre du Régime Forestier Adapté, notamment par l'examen annuel du suivi de l'évolution de la forêt (voir la *Paix des Braves*, Annexe C-4, articles 52-57) ainsi que par le Rapport quinquennal (voir la *Paix des Braves*, Annexe C-4, articles 61) doit être respecté et toute modification devra donner un rôle équivalent aux Cris.

XIV. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Les articles 16 à 20 et 31 à 34 de l'annexe C-4 de la *Paix des Braves* crée un mécanisme de règlement des différends afin d'encourager le dialogue et afin de s'assurer que les conflits liés à l'utilisation des terres entourant la planification forestière soient résolus. Ce processus permet aux conflits d'être soulevés par les Conseils de la communauté Crie, les utilisateurs, les maîtres de trappe ou les bénéficiaires. La *Paix des Braves* met également en place un mécanisme général de règlement des différends afin d'assurer que le recours aux tribunaux ou à d'autres forums de différends concernant l'interprétation ou l'application de la *CBJNQ* et de la *Paix des Braves* ne se produise qu'en dernier recours (12.1).

Toutefois, en ce qui concerne la résolution des différends, le Projet de loi 57 prévoit seulement, à l'article 56, que le mécanisme de règlement des différends des tables locales sera défini par les Commissions régionales, deux entités que les Cris considèrent inéquitables et inconstitutionnelles.

Inutile de dire que les mécanismes de règlement des différends mis en place par la *Paix des Braves* devront être respectés et que tout autre mécanisme de résolution des différents ne pourra être créé que par un accord conclu à la fois par les Cris et Québec.

XV. ÉVALUATION SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE DES GRANDS CHEMINS FORESTIERS

Le Projet de loi 57 traite du retrait des «chemins forestiers» du projet de loi 57 et de l'ajout de ce qu'on appelle les «chemins multi- usages». Ces changements ne modifient pas les obligations du Québec en vertu de la *CBJNQ*, de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et d'autres instruments législatifs qui veillent à l'application du régime social et environnemental. Cela devrait toutefois être garanti et nécessiter une modification de l'article 22 de la *CBJNQ*.

XVI. LES DIVERSES DIVISIONS DE ZONAGES PRÉVUES POUR LE TRAPPAGE, L'UGF ET LES UTR DANS LE PROJET DE LOI 57

Toute modification aux Unités de gestion forestières (UGF) et aux Unités territoriales de référence (UTR) doit être réalisée en conformité avec les dispositions relatives au consentement de la *Paix des Braves* qui concernent l'utilisation des terrains de piégeage en tant que base pour la foresterie.

XVII. ZONES DE 1% ET DE 25%

Aucune activité d'aménagement forestier ne pourra être entreprise dans les zones de 1% des sites d'intérêt particulier pour les Cris à moins que le maître de trappe n'en convienne autrement (voir 3.9). Le Projet de loi 57 ne prévoit aucune

disposition traitant spécifiquement des sites d'intérêt identifiés et cartographiés par les Cris.

De même, le Projet de loi 57 ne contient aucune disposition traitant spécifiquement des zones de 25% présentant un intérêt faunique pour les Cris (voir 3.10). Ainsi, la technique du Québec discutée sous le titre II est insuffisante pour assurer l'application et la protection des zones de 25%.

XVIII. POSSIBILITÉ FORESTIÈRE ANNUELLE (PFA)

Le Projet de loi 57 prévoit le rôle du Forestier en chef à cet égard. Dans le passé, les Cris ont éprouvé des difficultés à assurer l'application de certaines dispositions du Régime Forestier Adapté en raison de la soi-disant «indépendance» du Forestier en chef. Il s'agit d'un autre motif expliquant l'approche prudente qu'auront les Cris face à la technique du Québec discutée au titre II des présentes.

XIX. NORMES FORESTIÈRES

Le Régime Forestier Adapté prévoit qu'une large bande de protection sur vingt mètres de chaque côté de tout cours d'eau permanent doit être maintenue (3.12.) ainsi que l'application de règles de coupe spéciales s'appliquant à ces zones (3.12.2 et 3.12.3). En revanche, outre le fait que le ministre puisse désigner une rivière comme une rivière à saumons (article 44 du Projet de loi 57), le Projet de loi ne prévoit rien de spécifique concernant les zones entourant les cours d'eau.

Le Régime Forestier Adapté prévoit également diverses modalités pour assurer la protection d'un couvert forestier résiduel. Toutefois, le Projet de loi 57 ne contient pas l'équivalent des dispositions du Régime Forestier Adapté relativement au maintien du couvert forestier sur chaque ligne de piégeage et de coupe en mosaïque.

L'article 47 du Projet de loi 57 énonce que le Québec peut développer des normes d'aménagement forestier, qui peuvent traiter de certaines des questions énumérées ci-dessus. Cependant, ces normes ne peuvent pas être contraires ou moins restrictives que celles prévues au Régime Forestier Adapté (voir 3.5).

XX. BOIS DE CHAUFFAGE

Le Projet de loi 57 ne contient rien en ce qui concerne les droits des Cris sur le bois de chauffage. Ainsi, la technique du Québec discutée sous le titre II est insuffisante pour garantir la mise en œuvre et la protection des droits des Cris sur le bois de chauffage.

XXI. CONFIDENTIALITÉ

Le Régime Forestier Adapté prévoit l'identification par les Cris des sites d'intérêt pour les Cris (soit les zones de 1% et 25%), à l'égard desquels il est énoncé qu'aucune activité de gestion forestière ne pourra être menée, sauf si le maître de trappage est d'accord (1%) ou sur lesquels des normes de gestion spécifiques sont applicables (25%). Cette information est utilisée dans l'élaboration de plans de gestion forestière. Toutefois, cette information revêt un caractère confidentiel, puisque celle-ci est considérée comme partie intégrante du savoir-faire traditionnel des Cris.

Par conséquent, la *Paix des Braves* prévoit que les GTM doivent prendre les mesures appropriées pour protéger la confidentialité de ces renseignements (3.46). Le GCC et l'ARC ont signé des accords de confidentialité avec le MRNF en 2006, ainsi qu'avec les entreprises forestières qui voudraient utiliser ces informations confidentielles dans la préparation de leurs plans de gestion forestière.

Les Cris sont très soucieux de garantir la non-propagation de leurs compétences et expertises traditionnelles. Par conséquent, il n'est pas question pour les municipalités locales ainsi que pour les différents acteurs qui feront partie des groupes et commissions décrites ci-dessus d'avoir accès à cette information. Ceci est un point important qui devra être discuté en détail et aura un impact sur la façon dont les plans forestiers pourront être développés en territoire cri.

XXII. DROITS DE RÉCOLTE

En vertu de la *CBJNQ*, les Cris ont des droits issus de traités qui leur permettent de chasser, de pêcher et de piéger sans permis.

Par conséquent, certaines des dispositions du Projet de loi 57, qui exigent un aménagement forestier ou un permis d'armes à feu pour certaines activités protégées par des traités ne s'appliquent pas aux Cris (par exemple, les articles 71 (8) et 188).

XXIII. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Bien que le nouveau régime du Projet de loi 57, s'il est adopté, n'entrera en vigueur qu'en 2013, il existe plusieurs dispositions transitoires qui seront en vigueur au cours des mois et années à venir. L'application de plusieurs de ces dispositions est problématique, si le Québec prend pour acquis que certains acteurs (comme les CRÉ, commissions et Tables locales) seront en opération à court terme sur le territoire cri avant que les négociations finales et instruments destinés à assurer le respect du Régime Forestier Adapté aient fait l'objet d'un accord entre le Québec et le GCC (EI) - CRA.

Le GCC (EI)-ARC tient à réaffirmer que toute mesure d'adaptation ou transitoire prise pour assurer l'application du Projet de loi 57 en territoire cri sera faite dans

le respect de la *CBJNQ* et le Régime Forestier Adapté et devra être mis en œuvre par voie législative et non par une sorte de promulgation du gouvernement, tel qu'il est actuellement prévu à l'article 361 du Projet de loi.

XXIV. CONSEIL CRIS-QUÉBEC SUR LA FORESTERIE ET GROUPES DE TRAVAIL MIXTES

La *Loi de 2002 pour la mise en œuvre de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, L.R.Q. c. M-35.1.2, en plus de définir les modalités du Régime Forestier Adapté, son territoire d'application et les dispositions pénales, insère dans les dispositions de la législation forestière traitant avec le Conseil Cris-Québec sur la foresterie et les Groupes de travail mixtes. Tel que mentionné au titre II ci-dessus, la lacune découlant du fait que la technique utilisée par Québec ne traite pas du Régime Forestier Adapté dans le Projet de loi 57 pourrait avoir des répercussions sur ces entités. Les Cris ne laisseront pas cela se produire.

XXV. CONCLUSION

Le GCC (EI)-ARC est ouvert à négocier un nouveau régime forestier en territoire cri. Nous soutenons les négociations qui se feraient sur la même base que celles sur lesquelles le Régime Forestier Adapté dans la *Paix des Braves* a été négocié - une relation de Nation à Nation qui respecte le fait que les Cris constitue le peuple autochtone du territoire, les signataires de la *CBJNQ* et la majorité des usagers et des résidents du territoire. Respecter cette relation et cette réalité se traduira nécessairement par un régime forestier qui donne un rôle juste et équitable aux Cris dans le contrôle et la gestion de leur territoire. Ces négociations n'aboutiront pas à un statut minoritaire ou à un rôle consultatif pour les Cris alors que les résidents non-autochtones contrôleraient une ressource et un trésor aussi important.

Il faut également noter qu'étant donné le caractère constitutionnel de la *CBJNQ* et le Régime Forestier Adapté, ses dispositions ont préséance en cas d'incohérence avec toute autre législation ou action du gouvernement (voir les articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Le caractère de précédent de la *CBJNQ* et de la *Paix des Braves* a été précisé à l'article 3.66 de la *Paix des Braves* ainsi qu'à l'article 6 de la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.R.Q, c. C-67 et ailleurs:

> **3.66** Sous réserve des dispositions de la *CBJNQ*, en cas de conflit ou d'incompatibilité entre la *Loi sur les forêts* et ses règlements d'application ou toute autre loi connexe et le présent Régime Forestier Adapté, les dispositions du Régime Forestier Adapté l'emportent dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

> **6.** En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique au territoire décrit dans la Convention, dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

Par conséquent, il est essentiel que le résultat de toute négociation respecte les dispositions de la *CBJNQ* et de la *Paix des Braves*, à moins que les deux parties ne conviennent de certaines modifications pour permettre un modèle approprié, notamment sur la question de la décentralisation. Tel que mentionné précédemment, les Cris ne sont pas nécessairement opposés à un modèle de décentralisation ou de régionalisation. Toutefois, la régionalisation et un nouveau régime forestier provincial devront respecter les principes de base du Régime Forestier Adapté (voir 3.1 et 3.2) et de la *CBJNQ*.

Si ces négociations ont lieu, les parties pourraient avoir à tenir compte de 1) l'interprétation de l'Accord de juin 2007 sur les catastrophes naturelles dans le Régime Forestier Adapté, 2) des impacts de l'accord Baril-Moses de 2002, 3) de la soi-disant «Chibougamau Bubble» et 4) de la garantie de mesures appropriées pour accroître la présence des Cris dans le secteur forestier (notamment par l'emploi et les contrats).

CET – 071M
C.G. – P.L. 57
Occupation du
territoire forestier
VERSION ANGLAISE

Brief on Bill 57 - *Forest Occupancy Act*

Submitted to the National Assembly of Québec's

Committee on Labour and Economy

By the GCCEI/CRA , September 2009

I. TITLE OF BILL 57

Firstly, the title of Bill 57, "*Forest Occupancy Act*", is offensive to Aboriginal Peoples including the Crees and the reference to "occupancy" both unnecessary and should be removed.

II. LEGAL TECHNIQUE TO ENSURE THE IMPLEMENTATION OF THE ADAPTED FORESTRY REGIME

The legal technique that will be used to ensure the implementation of the Adapted Forestry Regime is inadequate. Unless Québec convinces the Cree party that its legal technique is as solid as the technique used in 2002 *Act to ensure the implementation of the Agreement Concerning a New Relationship Between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec*, R.S.Q. c. M-35.1.2, the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) – Cree Regional Authority ("GCCEI-CRA") will consider seriously challenging the *Forest Occupancy Act.*

For instance, Bill 57 provides at section 361 paragraph 2 that the Government may enact adjustment measures to ensure the application of the *Paix des Braves* and subsequent amendments. Not only does Bill 57 purport to give the power to the Government rather than the National Assembly contrary to the provisions of the *James Bay and Northern Quebec Agreement* ("JBNQA") and the Agreement Concerning a New Relationship between the Gouvernment du Quebec and the Crees of Quebec ("*Paix des Braves*"), it also gives an unlimited discretion to the Government to enact "adjustment measures" (not even regulations) to ensure its application (rather than its implementation) in an imprecise manner.

This technique, to say the least, opens the door to the contestation of the applicability of the Adapted Forestry Regime upon third parties like forestry companies. Moreover, it is legally inadequate given that it infringes upon Cree treaty rights protected by section 35 of the *Constitution Act 1982*. Finally, it confers an administrative discretion which may carry significant consequences for the exercise of Treaty rights, and which constitutes an infringement upon Cree treaty rights, in breach of Québec's fiduciary obligations.

III. PENAL PROVISIONS

Bill 57 is entirely silent on the applicable penal provisions regarding breaches to the Adapted Forestry Regime, in contradiction with the current situation (*i.e.* ss.95.32 to 95.34 *Forest Act*, introduced through S.Q. 2002, c. 25). This is unacceptable when we

consider that Québec's technique referred to in Title II hereof surely cannot achieve the purpose of sections 95.32 to 95.34 of the current *Forest Act*.

IV. REGIONALIZATION

Under the new approach described in the Bill and the accompanying explanatory document, the MNRW would somewhat withdraw from the operational management of forestry in the regions. Local MNRF offices will be more involved in the elaboration of forestry plans for the local territory and the role of the Ministry would consist of defining the orientations and the values, fixing prices, approving plans and permits, etc.

It can be noted that the Cree are not necessarily or entirely opposed to decentralization and the devolution of powers to the regions. It is the entities through which Québec presently intends to decentralize which is unacceptable (addressed more in Title V below). Besides being contrary to basic principles of democracy, the present approach is also contrary to the Aboriginal and Treaty Rights of the Cree. Therefore, any devolution would have to be to entities with adequate Cree representation and in full conformity with the JBNQA, its Adapted Forestry Regime, in full respect of the Crown's treaty, legislative and fiduciary obligations towards the Cree as well as the Nation-to-Nation relationship between Quebec and the Crees.

V. ROLE OF THE MINISTER AND REGIONAL ENTITIES UNDER BILL 57

While the Minister will remain responsible for national strategic orientations, strategy and planning, the Bill is designed so that the regions will be responsible for ensuring the coordination of all stakeholders and to plan development at a regional level.

At the regional level, the Bill foresees that this regional planning will be done through the local Conferences of Elected Officers (CRÉs), as the supposed primary interlocutor with the government for regional development, and entities under its authority. In regards to forestry, the entities under its authority are the Regional Land and Natural resources Commissions, and the Local Integrated Land and Resource Management Panels.

This basically means that the Cree are systematically excluded from any important role in development of their territory, which instead is given to the CRÉs, the Commissions and the Panels. As Bill 57 presently reads, the Cree role is foreseen as being limited to providing opinions through consultations, and through minority representation on the Commissions and Panels. The composition of these entities are in complete contradiction with the *Paix des Braves* and the JBNQA, as well as through basic principles of democracy (indeed, the Cree are the majority of the users and residents in the territory).

VI. STRATEGIC, TACTICAL AND OPERATIONAL PLANNING OF FORESTRY UNDER BILL 57

The Bill purports to ensure that the Minister will retain its responsibility to determine the overall forestry orientations, objectives and goals at a provincial level. In this role, the Minister will be responsible for preparing a Sustainable Forest Management Strategy, a Sustainable Forest Management Standards, a Public Land Use Plan (under *An Act respecting the lands in the domain of the State*, R.S.Q., chapter T-8.1), a Sustainable Forest Management Manual and other tools to help regional actors make decisions (sylvicultral guides etc).

Although these are purportedly to be completed after consulting First Nations, let us be clear that none of the above documents can be prepared or approved in contradiction of the JBNQA or *Paix des Braves*. Therefore, simple consultation (for example at section 9 of the Bill) for a province-wide strategy or plan will NOT be sufficient.

VII. PLANNING OF FORESTRY UNDER THE PAIX DES BRAVES AND JBNQA

Forestry development is designed in the JBNQA and *Paix des Braves* as a collaborative Nation-to-Nation process between the Cree and the Québec government. As such, and as explained at sections 3.1and 3.2 of the *Paix des Braves*, the Adapted Forestry Regime modifies the basic structure set up in the *Forest Act* so that :

a) the Cree participate in the planning and management processes of forest activities;

b) Forestry development is adapted to take into account Cree traditional way of life; and

c) Sustainable development concerns are better integrated.

Bill 57, involves a whole new forest management and planning structure, and involves a new set of actors. Nevertheless, the Adapted Forestry Regime trumps any new legislation.

The GCC(EI)-CRA is willing to discuss how elements of a new province-wide forestry regime may be integrated into the Adapted Forestry Regime. However, any modification to the Adapted Forestry Regime would unquestionably have to be done within the spirit of the Regime, to ensure the equitable participation of the Cree in forestry and in respect of Cree rights and way of life. Any modification to the Adapted Forestry Regime is also subject to Cree consent.

VIII. CONSULTATION

The Bill foresees that First Nations will be consulted both by the Minister and the regional bodies for all steps of forestry planning (see, for example, sections 6, 9, 17 & 19, 45, 55, and 315 of Bill 57 as well as the *Act respecting the Ministère des Affaires Municiaples et des Régions*). Although this could appear appealing at first glimpse, it cannot replace any of the guarantees of the Adapted Forestry Regime.

This limited consultation without adequate participation is unacceptable. Furthermore, it must be said that the very idea of double-consultation is a heavy burden on the GCC(EI)-CRA and Cree communities. This approach requires an incredible amount of resources and time to participate in multiple processes in which, at the end of the day, the Cree have a marginalized and minority role compared to their non-Aboriginal neighbours. The bodies and processes set up for consultation and participation by the Cree in the JBNQA and *Paix des Braves* must trump the consultation and participation requirements in Bill 57 – this is a point on which the Cree will not yield.

IX. FORESTRY IN CATEGORY I LANDS

The JBNQA (5.1.10 (d)) provides that the Crees have the right to use the forests for personal and community needs within Category 1 Lands and that the Cree communities will have the exclusive rights to the commercial exploitation of forest resources within Category 1 Lands. The Cree Community, in such case, will obtain cutting rights or permits from Québec and no permit shall be refused provided that the commercial cutting is in keeping with the development and marketing plan accepted by the Québec Department of Lands and Forests.

Bill 57 provides specific plans and programs applicable to what is defined in the Act as a "private forest" namely, a forest held under a title of ownership by a Native Land Holding Corporation. (See Article 125 of Bill 57). Certain of these sections are potentially problematic with regards to Category I lands. Cree rights on Category I lands may not be diminished by Bill 57.

X. GUARANTEED WOOD ALLOCATIONS TO THE CREES

The guaranteed wood allocations to the Crees (see sections 3.55 to 3.59 of the *Paix des Braves*) cannot be reduced under any circumstances, including through the provisions of Bill 57.

XI. FORESTRY ZONES

Sections 17 to 20 of the Bill provide the process by which the CRÉs would propose zones for timber production priority (for example, Intensive Silviculture Zones), after consulting the Native communities in the area.

The Adapted Forestry Regime does not provide for the establishment of such zones. Rather, the establishment of such Zones in Cree Territory is subject to Cree consent. Cree consent may only be obtained through an amendment to the *Paix des Braves*, the JBNQA or both and only if the proper legal technique is put in place to ensure its implementation.

XII. ROAD NETWORK

Under the Bill, any necessary building of the road network to ensure access to forestry resources is set-out in the Operational Plan, which is put together by the regional office of the Ministry, in collaboration with the Panels.

However, the Adapted Forestry Regime provides that the development of the road network must be done in conformity with several principles and in consultation with the Cree tallymen, the Joint Working Groups ("JWGs") and the CRA (for the Plan regional de développement des terres publiques). These entities cannot be circumscribed by the Bill nor can their contribution be subject to the prior implementation of inadequate structures.

XIII. FOLLOW-UP AND MONITORING

Sections 64 to 67 of the Bill discuss a process for the follow-up and monitoring of forestry operations under the authority of the Minister. It must be remembered that the

review processes under the Adapted Forestry Regime, notably through the annual Review of the State of the Forest (see *Paix des Braves*, sections C-4, 52-57), as well as the Five Year Report (see *Paix des Braves,* section C-4, 61) must be respected, or any modifications thereto will have to give an equivalent role to the Cree.

XIV. DISPUTE RESOLUTION

Sections 16-20 and 31-34 of schedule C-4 of the *Paix des Braves* creates a dispute resolution mechanism to encourage dialogue and to ensure land use conflicts surrounding forestry planning are resolved. This process allows conflicts to be raised by Cree community councils, users, tallymen or agreement holders. The *Paix des Braves* also puts in place a general dispute resolution mechanism to ensure that recourse to courts or other forums for disputes over the interpretation or application of the JBNQA and the *Paix des Braves* only occurs as a last resort (12.1).

However, in regards to dispute resolution, Bill 57 only states at section 56 that the dispute resolution mechanism of the Panels will be defined by the Commissions, both entities which the Crees consider inequitable and unconstitutional.

Needless to say, the dispute resolution mechanisms set-up under the *Paix des Braves* will have to be respected, and any other dispute resolution mechanisms can only be created through agreement by both the Crees and Québec.

XV. SOCIAL AND ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF MAJOR FORESTRY ROADS

Portions of Bill 57 deal with the removal of 'forestry roads' from the Bill 57 and the addition of so-called 'multi-purpose' roads. Such changes do not change Québec's obligations under the JBNQA, the *Environmental Quality Act* (EQA) and other legislative instruments to ensure the implementation of the social and environmental regime. This should however be secured and requires an amendment to Section 22 of the JBNQA.

XVI. THE TRAPLINES, THE UTR'S, THE FMUS AND THE VARIOUS ZONING DIVISIONS PROVIDED FOR IN BILL 57

Any modification to the Forest Management Units ("FMUs") and Territorial Reference Units ("TRUs") must be made in conformity with the consent provisions of the *Paix des Braves* regarding the use of traplines as a basis for forestry.

XVII. 1% AREAS AND 25% AREAS

No forest management activities in the 1% areas of sites of special interest to the Cree may be undertaken unless the tallyman agrees otherwise (see 3.9). Bill 57 does not contain anything specifically dealing with the sites of interest identified and mapped by the Crees.

Similarly, Bill 57 does not contain anything specifically dealing with 25% areas presenting wildlife interest to the Cree (see 3.10). Thus, Québec's technique discussed under Title II is insufficient to ensure the implementation and protection of the 25% areas.

XVIII. ANNUAL ALLOWABLE CUT ("AAC")

Bill 57 provides for the role of the Chief Forester in this respect. In the past, the Crees have experienced difficulties in ensuring the application of some provisions of the Adapted Forestry Regime in light of the so-called "independence" of the Chief Forester. This presents another reason why the Crees will take a precautionary approach with respect to Québec's technique discussed at Title II hereof.

XIX. FOREST STANDARDS

The Adapted Forestry Regime provides that a twenty meter wide protective strip on each side of all permanent watercourses shall be maintained (3.12.) and special cutting rules apply to these areas (3.12.2 and 3.12.3). In contrast, besides the fact that the Minister may designate a river as a salmon river (S. 44 of Bill 57), the Bill contains nothing specific regarding areas surrounding watercourses.

The Adapted Forestry Regime also provides various modalities to ensure the protection of a residual forest cover. However, Bill 57 does not contain the equivalent of the provisions of the Adapted Forestry Regime dealing with the maintenance of forest cover over each trap line and mosaic cutting.

Section 47 of Bill 57 states that Quebec may develop forest standards, which could deal with certain of the issues listed above. However, they cannot be contrary or less restrictive than those under the Adapted Forestry Regime (see 3.5).

XX. FIREWOOD

Bill 57 contains nothing regarding Cree rights to firewood. Thus, Québec's technique discussed under Title II is insufficient to ensure the implementation and protection of Cree rights to firewood.

XXI. CONFIDENTIALITY ISSUES

The Adapted Forestry Regime provides for the identification by the Crees of sites of interest to the Cree (i.e. the 1% and 25% areas), to which it is stipulated that no forest management activities may be undertaken in these areas unless the tallyman agrees (1%), or on which specific management standards apply (25%). This information is used in the elaboration of forest management plans. However, this information constitutes confidential information because it is considered a part of traditional Cree expertise.

Therefore, the *Paix des Braves* provides that JWGs must take appropriate measures to protect the confidentiality of such information (3.46The GCC(EI)-CRA signed confidentiality agreements with MNRW in 2006, as well as with the forestry companies who would use the confidential information in preparation of their forestry management plans.

The Crees are very serious about ensuring the non-propogation of their traditional expertise. Therefore, there is no question that local municipalities as well as the various actors that will sit on the Panels and Commissions described above will have access to this information. This is an important point which will have to be discussed in detail and will impact on how forestry plans can be developed in Cree territory.

XXII. HARVESTING RIGHTS

Under the JBNQA, the Crees have treaty rights to hunt, fish and trap without permits.

Therefore, some of the provisions of Bill 57 which require forest development or fire permits for certain activities which are treaty protected do not apply to the Crees (for example sections 71(8) and 188).

XXIII. TRANSITIONAL PROVISIONS

Although the new regime in Bill 57, if adopted, will only come into force in 2013, there are several transitional provisions which will be effective in the coming months and years. The application of several of these transitional provisions are problematic, if Québec assumes that certain actors (such as the CRÉs, Commissions and Panels) will be operating in Cree territory in the short-term before final negotiations and instruments to ensure the respect of the Adapted Forestry Regime are agreed up by Québec and the GCC(EI)-CRA.

The GCC(EI)-CRA wishes to reiterate that any transitional or adjustment measures made to ensure the application of Bill 57 in Cree territory will have to be done in respect of the JBNQA and the Adapted Forestry Regime will have to be implemented through legislation, and not through some sort of government enactment, as presently foreseen at section 361 of the Bill.

XXIV. CREE-QUÉBEC FORESTRY BOARD AND JOINT WORKING GROUPS

The 2002 *Act to ensure the implementation of the Agreement Concerning a New Relationship Between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec*, R.S.Q. c. M-35.1.2 in addition to defining the modalities of the Adapted Forestry Regime, its Territory of application and penal provisions inserted in the forestry legislation provisions dealing with the Cree-Québec Forestry Board, the Joint Working Groups. As mentioned under Title II above, the weakness of Québec's technique to deal with the Adapted Forestry Regime in Bill 57 could have repercussions on these entities. The Crees will not let this happen.

XXV. CONCLUSION

The GCC(EI)-CRA is open to negotiate a new forestry regime in Cree territory. We support negotiations which would be done on the same basis on which the Adapted Forestry Regime in the *Paix des Braves* was negotiated – a Nation-to-Nation relationship and in respect of the fact that the Cree are the Indigenous people of the territory, signatories of the JBNQA and the majority of the users and residents of the territory. Respecting this relationship and this reality will necessarily result in a forestry regime which gives an equitable and fair role to the Cree in the control and management of its territory. Such negotiations will not result in a minority and consultative role for the Cree, while the non-Aboriginal residents control such an important resource and treasure.

It must also be noted that, given the constitutional nature of the JBNQA and the Adapted Forestry Regime, its provisions trump any inconsistency in any other legislation or government action (see sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*). The precedential character of the JBNQA and the *Paix des Braves* was further clarified in section 3.66 of the *Paix des Braves* as well as section 6 of the *Act approving the*

Agreement concerning James Bay and Northern Quebec, R.S.Q., c. C-67 and elsewhere:

> 3.66 Subject to the provisions of the JBNQA, in the case of a conflict or incompatibility between the Forest Act and the regulations thereunder or any other related law and the present adapted forestry regime, the provisions of the adapted forestry regime shall take precedence to the degree necessary to resolve such conflict or incompatibility.
>
> 6. In case of conflict or inconsistency, this Act shall prevail over any other Act applicable to the territory described in the Agreement to the extent necessary to resolve the conflict or inconsistency.

Therefore, it is essential that the outcome of any negotiations respect the provisions of the JBNQA and the *Paix des Braves*, unless both parties agree to certain modifications to allow for an appropriate model, notably on the issue of decentralization. As mentioned, the Cree are not necessarily opposed to some model of decentralization, or regionalization. However, regionalization and a new provincial forestry regime will have to respect the basic principles of the Adapted Forestry Regime (see 3.1 and 3.2) and the JBNQA.

If these negotiations are held, the parties could deal with 1) the interpretation of the June 2007 *Agreement on Natural Disasters in the Adapted Forestry Regime* 2) impacts on the 2002 Baril-Moses Agreement, 3) the so-called "Chibougamau Bubble" and with 4) ensuring appropriate measures to increase Cree presence in the economic forestry sector (including through employment and contracts).